

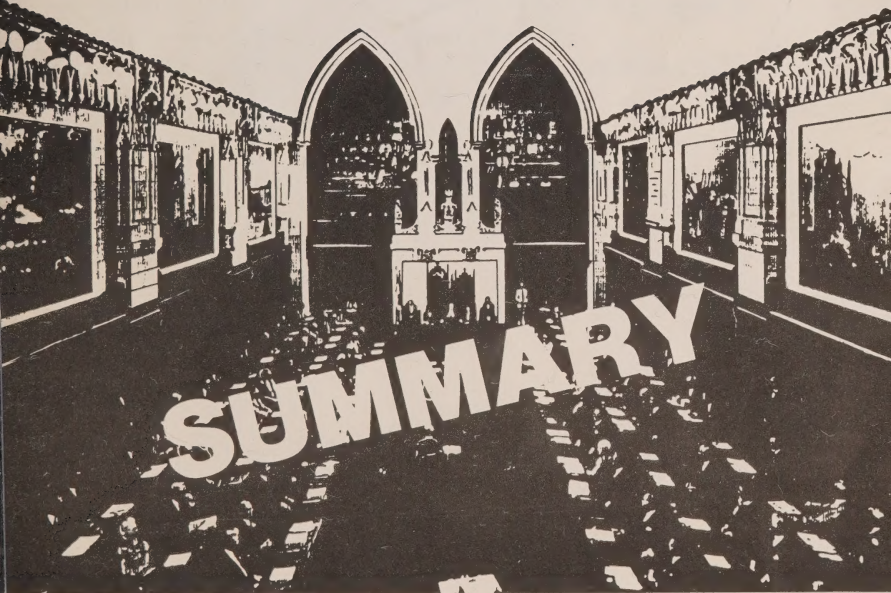
CA1
J
-83R27S
EXF

FORM OF THE

SENATE

A DISCUSSION PAPER

3 1761 11764676 0





Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

CA1
J
-83R27

REFORM OF THE SENATE

A Discussion Paper


(Summary)

Preface

This booklet summarizes a Discussion Paper on Reform of the Senate, presented to the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Senate Reform on June 16, 1983, by the Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice. It is published by the Government of Canada in the interest of stimulating public discussion.

Additional copies of this booklet or a copy of the Discussion Paper in full may be obtained from:

Publications Canada
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Canada
K1P 6G6



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

Table of contents

	Page
INTRODUCTION	5
THE CANADIAN SENATE	7
WHAT SHOULD A REFORMED SENATE DO?	8
HOW SHOULD A REFORMED SENATE BE CHOSEN?	9
Appointment.....	10
Indirect election	11
Direct election	12
TENURE OF SENATORS	14
WHAT POWERS SHOULD A REFORMED SENATE HAVE?	15
Legislative review.....	15
Other possible powers.....	16
HOW SHOULD SEATS IN A REFORMED SENATE BE DISTRIBUTED?	16
How many Senators should we have?	17
REPRESENTATION OF ABORIGINAL PEOPLES	17
CONCLUSION	18

Appendix I

PROPORTIONAL REPRESENTATION AND ITS POSSIBLE CONSEQUENCES FOR A DIRECTLY ELECTED SENATE....	21
--	----

INTRODUCTION

A Special Joint Committee of the House of Commons and Senate has embarked on a study to find ways of reforming the Senate of Canada.

Why must the Senate be reformed?

The answer is to be found in the Committee's terms of reference: "... in order to strengthen its role in representing people from all regions of Canada and to enhance the authority of Parliament to speak and act on behalf of Canadians in all parts of the country."

Another answer is that Canadians *want* the Senate reformed. Public interest in the issue has never been stronger, as demonstrated by the number of recent proposals for change.

The fact is that the Senate has not been seen as an effective forum for regional representation, which was at least one of the reasons for creating it in the first place. Canadians are therefore asking what might be done to improve the Senate as an institution in which all regions of Canada have a voice in running the nation's affairs.

Reform of the Senate is the next logical step in constitutional renewal, the first step having been completed last year with patriation of the Constitution and the adoption of a Charter of Rights and Freedoms.

Public participation is an important aspect of the process, and to that end the Committee will be holding hearings and consulting with Canadians from across the land. It will be seeking their views and inviting broad public debate on how the Senate's powers, roles and functions should be defined, and its members chosen.

Once the wishes of the Canadian people are known and the Committee has made its recommendations, there will have to be discussions between the federal and provincial governments before any changes can actually be made. Under the Constitution, any reform of the Senate will require the consent of the Canadian Parliament and of at least seven provinces representing 50 per cent or more of the country's population.

THE CANADIAN SENATE

Most countries and virtually all federal states have national parliaments made up of lower and upper houses, usually known as second chambers.

The Senate is Canada's second chamber, with 104 seats. Senators are appointed by the Governor General, on the advice of the Prime Minister.

The Fathers of Confederation had two primary roles in mind when they created the Senate. One was to review legislation passed by the House of Commons — to give it “sober second thought”.

The other role was to protect regional interests. And after long and laborious debate, the Fathers agreed on an equal number of senators for three divisions of what was then Canada — 24 each from Ontario, Quebec and the Maritime provinces. Representatives of Quebec (then Lower Canada) argued strongly for such an arrangement in the Senate to counterbalance the principle of representation by population in the Commons. At Confederation, Quebec was given 65 Commons seats, compared to 82 for Ontario.

Historians tell us that the agreement on Senate representation was the key that made Confederation possible. One of the Fathers of Confederation, George Brown, explained it this way:

“Our Lower Canada friends have agreed to give us representation by population in the Lower House, on the express condition that they could have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step.”

Since Confederation, 24 Senate seats have been added for the four western provinces, six for Newfoundland and one each for Yukon and the Northwest Territories.

The Senate has functioned quite effectively as a chamber that reviews, revises and improves upon legislation passed by the Commons. Senators have also made important contributions to the development of policy through their committees, which have examined a variety of issues over the years.

It is generally agreed, though, that the Senate has been less effective in its intended role of regional representation. One reason for this is the method of appointment.

Appointment exclusively by the federal government, combined with lengthy tenure, has weakened the Senate's ability to represent, *and to be seen to represent*, the regions of Canada.

For one thing, a good regional representative must be responsive to the views and interests of the region. This cannot always be assured during a long appointment. Senators are not obliged to account to their constituents, so their actions are not put to any public test.

The Senate clearly lacks public support. And because they realize this, Senators have become increasingly reluctant to exercise the substantial powers given them by the Constitution. As a consequence, the Senate's capacity to change legislation has been weakened, as well as its regional representative role.

WHAT SHOULD A REFORMED SENATE DO?

Before addressing matters such as the method of choosing Senators and the distribution of seats, the Committee might wish to resolve a fundamental question: what should be the principal functions of the Senate in the light of Canada's particular circumstances? Answering this question first might help to resolve issues related to selection, powers and representation.

The federal Government believes that the basic principle of parliamentary government should continue to operate in Canada. In other words, the government must remain responsible to the House of Commons and must retain the confidence of that House. Thus the government would not stand or fall on the continuing support of a majority in the Senate. The Senate would be expected to play a complementary role, not a competitive one, and this also places some restraints on the options available.

Functions of the second chamber, reformed to better serve the needs of modern-day Canada, could include the following:

- reviewing legislation passed by the Commons; initiating some legislation and thus easing the work load of the Commons; conducting investigative studies;
- regional representation on a basis other than by population;
- representation and protection of the rights of minorities;
- intergovernmental relations.

Once the Committee has reached a decision on the choice of functions, it might want to assess the relative importance to be attached to each of them. This will help it to decide on other matters, such as the method of selection of Senators, the powers of the Senate and the distribution of Senate seats.

If the Committee gives priority to regional representation, for example, it will need to consider how Senate seats should be distributed for that purpose. Should representation in the Senate be based on provinces or regions? If provinces, should Senate strength be tilted in favour of the smaller provinces, or should all be equally represented? If by region, should there be four regions or five?

The Committee's views on the protection of minorities could also affect the distribution of seats, the method of selection and the powers of a new Senate. Should the Senate have a special role to play in the protection of language and culture? Should there be special representation for aboriginal peoples?

The foregoing are just a few of the complex questions the Committee will be expected to answer.

HOW SHOULD A REFORMED SENATE BE CHOSEN?

This section will consider three principal methods of selection for a reformed Senate: appointment; indirect election of Senators; direct election of Senators.

Appointment

Under the heading of “appointment”, there are three possibilities:

- appointment by the federal government, as at present;
- appointment by both federal and provincial governments;
- appointment by provincial governments.

Federal appointment — It would be possible to alter the present system by adopting some clearly-defined criteria, such as guaranteed representation for certain minorities, or proportional representation of the major political parties. Fixed terms of, say 10 years, have been suggested as a way of retaining expertise in the legislative review function while allowing for a more frequent turnover of membership.

These measures might improve to a small degree the public’s view of the Senate, and might enhance its capacity for regional representation.

The Government of Canada believes, however, that minor adjustments to the present method of exclusive federal appointment would not be enough to strengthen public support for the Senate, especially as a chamber for regional representation.

Appointment by federal and provincial governments — For this method of selection, two variations have been suggested. Under the first one, the federal government would continue to make all appointments, but some would have to be from lists of candidates submitted by the provinces and territories. The second suggestion is that some of the appointments be made directly by the provinces and the remainder by the federal government.

Shared appointments would allow a wider variety of views to be expressed in the Senate, and could help ensure that the legislative review role is carried out thoroughly.

However, a Senate chosen in either of these ways might not be widely accepted as a chamber in which the views of the *people* in various regions were being expressed. On balance, it is far from clear that such a method would respond to the need for Canadians to feel effectively represented in the second chamber.

Appointment by provincial governments — The suggestion that Senators be appointed exclusively by the provinces has come from a number of sources, including the governments of British Columbia and Alberta, the Canadian Bar Association and the Pepin-Robarts Task Force on Canadian Unity.

A number of advantages have been claimed for this method, including a greater degree of federal-provincial co-ordination in the development of public policy.

Even if this type of reform were to improve communications among governments (which is far from clear) the result would be a Parliament radically different from what we have now — especially if the Senate had significant powers such as an absolute veto over matters of major federal-provincial concern. The Senate would become a sort of semi-permanent federal-provincial conference.

It is by no means certain that Canadians would accept such a blurring of jurisdictions. Many would agree that the provinces should at least be consulted and perhaps even participate in decisions on some matters of mutual concern. But it is arguable whether the provincial role in national decision-making should go so far as to permit the provinces to become permanent players within the national Parliament.

Most supporters of this approach argue it would improve federal-provincial relations and ease tensions. But it is not clear that this would occur, and the price might be too high. If it had strong powers, such a reformed second chamber could become a permanent source of obstruction, especially with a partisan majority different from that in the House of Commons. Federal-provincial tensions might very well increase.

Indirect election

A possible method of selection is the indirect election of Senators by the provincial legislatures — or by Parliament *and* the legislatures. In the United States, Senators were elected by state legislatures until 1913, when the present system of direct elections was adopted.

It should be noted that, in a parliamentary federation, election by legislatures, Parliament or both could amount

in practice to appointment by governments, unless there is provision for some system of *proportional representation*.

In 1978 the federal government proposed a bill with just such a provision. The selection of Senators was to be based on the popular vote of the political parties in the most recent federal and provincial elections.

Such a system might help to improve the Senate's role as a forum of regional representation, and could also help to strengthen national political parties in those areas where they are now underrepresented.

However, this arrangement would not help to strengthen the national parties as unifying forces *unless* it included Senators elected by the national Parliament, as well as by the provinces. Some parties may be poorly or not at all represented in provincial legislatures. Thus it would be possible to have few Liberal Senators from the West, and perhaps no Progressive Conservatives from Quebec, where that party does not contest provincial elections. In these circumstances, the national parties would be no better off and the Senate would represent only a variety of purely provincial parties.

Although there are drawbacks to proportional indirect election with selection shared by both the federal and provincial levels, it is an interesting option that would allow the Senate's representative role to be significantly improved by the presence of a variety of regional viewpoints.

Direct election

In recent years, increasing attention has been given to the potential of an elected Senate for Canada, and the idea appears to be gaining strong support.

For example, in a nationwide poll conducted for the Canada West Foundation in 1981, 61 per cent of respondents favoured a popularly elected Senate.

An elected Senate would have the advantage of being able to speak directly for the *people* of the regions, rather than for local political *parties* or for provincial *governments*.

If the Senate were to offer greater opportunities for political participation to the people of less populous

regions, it would no doubt strengthen the national Parliament and government in their eyes. A wider and perhaps more authentic range of regional voices would be heard.

An elected Senate could also help to compensate for the underrepresentation of national political parties in some regions of the country. But it could only do this through some system of *proportional representation*. Otherwise, the distortions now so apparent in the House of Commons would simply be duplicated in the Senate.

Under a proportional representation system, the major national political parties would almost certainly have representatives from all regions in the second chamber. This offers a number of advantages, including:

- creating a source of elected Cabinet Ministers from all regions, no matter which party forms the government;
- helping to strengthen the national political parties, their unifying role in the country, and the party system as a whole;
- reducing the sense of unfairness created by unbalanced regional representation in the House of Commons.

A Senate elected on the basis of proportional representation would allow the expression of a *variety* of viewpoints from each region. Progressive Conservative and Liberal Senators might be elected from Quebec; Liberals as well as Progressive Conservatives and New Democrats from the West; and NDP Senators would join Liberals and Progressive Conservatives from the Atlantic provinces.

Along with the apparent advantages, though, there are difficult questions that will require careful study. One of these has to do with the impact of an elected Senate on the parliamentary system.

Under our system, the life of a government and its capacity to govern depend on the support of Parliament. It is essential, then, as noted earlier, that the House of Commons retain a clearly *predominant* role to prevent the paralysis of Parliament by two houses in disagreement. To put it in simpler terms, a reformed Senate should not have the power to defeat the government of the day; that power should remain with the House of Commons.

Under a system of proportional representation, the impact on parliamentary government would be even greater, because the government party would only rarely have a majority in the Senate, and an opposition party might occasionally do so. The government's potential lack of majority support in the Senate is a matter that needs careful study, especially when the Senate's powers are considered.

The Government looks forward to the Joint Committee's conclusions on these matters.

TENURE OF SENATORS

The length of a Senator's term of office will be determined in part by the method of selection, but in each case some flexibility may be possible.

It seems generally agreed that if the system of appointment continues (in one way or another) the terms of office should be shorter than at present.

Those who attach great importance to the legislative review function favour longer terms for Senators, to attract people of talent and to allow them to gain experience and expertise.

On the other hand, those who are more interested in regional representation tend to favour shorter terms to help ensure that Senators keep up to date on the outlook of their regions or provinces.

A major issue is whether Senators should have fixed terms (perhaps six years, as in Australia) or whether their terms should coincide in some way with the life of a provincial legislature or the federal Parliament. The answer to this question will depend on the way Senators are chosen and the role they are to play.

The Committee's task is to determine what term would allow Senators to perform effectively the functions a reformed Senate should have.

WHAT POWERS SHOULD A REFORMED SENATE HAVE?

What the Senate will have the power to *do* is just as important as how it will *be chosen*.

Indeed, the Senate's powers will have as much influence on the public's perception of its legitimacy as will the method of choosing Senators.

For example, if the Senate were directly elected but had few powers, the public would see it as merely a "talking shop".

On the other hand, extensive powers combined with a generally more acceptable method of selection might result in deadlocks with the House of Commons. The Senators would now feel justified in using their wide powers.

Obviously, therefore, a delicate balance must be struck between the authority created by a new selection method, and the formal powers of a reformed Senate. The Senate must have enough power to its job but not so much as to create deadlock.

Legislative review

It is generally thought that a reformed Senate will continue to review and revise bills passed by the Commons. Given the complexity of some legislation, it may be that the "second look" is needed more than ever.

The Senate would also retain its power to delay or defeat government bills, but the extent of this power needs careful consideration.

Most recent proposals for reform favour a reduction in the Senate's power over legislation to a "suspensive veto". This means that the Senate could reject a bill or simply fail to act on it — but only for a limited time. After that time, the House of Commons could pass the bill a second time, and it would become law without the Senate's consent. While this would be a reduction in the Senate's formal power, a reformed Senate with greater public support would probably use its veto more frequently than in the past.

The length of a suspensive veto is an important issue and will affect the balance of power between the two houses of Parliament: a short veto will favour the House of Commons; a longer one will strengthen the Senate.

Other possible powers

Several proposals have recommended giving the Senate certain responsibilities in areas of direct concern to provinces and regions. Among them:

- approval of appointments to the Supreme Court and to a variety of federal agencies;
- approval of federal spending in areas of provincial jurisdiction;
- ratification of certain federal powers which override normal provincial jurisdiction (e.g., the emergency power);
- approval of legislation affecting language rights;
- ratification of international treaties, notably those that affect provincial responsibilities.

HOW SHOULD SEATS IN A REFORMED SENATE BE DISTRIBUTED?

The division of Senate seats on a provincial or regional basis is an important question. The “weight” of each province or region in the Senate will be not only of symbolic importance to its residents but will also affect its relative *power*.

Federal countries do not normally use representation by population as the basis for dividing seats in their second chambers among the provinces or states. Instead they use either *equal* representation, or *weighted* representation.

Several reform proposals for the Canadian Senate have called for some form of “weighted” representation, which would tend to favour somewhat the smaller provinces.

Equal representation for each province was rejected by the Fathers of Confederation because of the great differences among the provinces. Instead, they chose equal *regional* representation.

Should the Committee recommend retaining the regional system, it should consider whether to establish four regions or five (with British Columbia as the fifth, as its government has suggested).

Another factor to be considered is the English-French duality of Canada — just as it was a vital consideration at the time of Confederation.

The Government of Canada favours some form of weighted representation: this would be consistent with past practice and would take account of the population and language differences among the provinces.

How many Senators should we have?

Closely related to the distribution of seats is the question of size. The size of a reformed Canadian Senate could affect its style of debate and the degree to which it would be seen to represent regional and other viewpoints. For example, under any form of proportional representation, a wider variety of views will be represented from all regions as the number of Senators increases.

The Government believes that if it is considered desirable to reflect the diversity of interests across the country and within regions, the Senate should not be much smaller than at present and could in fact be somewhat larger.

REPRESENTATION OF ABORIGINAL PEOPLES

Native Canadians — Indians, Inuit and Métis — have long been underrepresented in national political institutions.

It might be possible to incorporate some mechanisms for aboriginal representation into any of the selection methods described earlier.

This matter is one of several that may be discussed with representatives of the national aboriginal organizations in the ongoing constitutional process agreed to at the First Ministers' Conference in March, 1983.

In the meantime, native representation should be studied by the Committee, especially if it is considered desir-

able for the Senate to reflect the existence of significant minorities in Canada.

CONCLUSION

The Government of Canada believes that of all the potential functions for a reformed Senate regional representation is the most important. But who should speak for the regions? There are three basic choices.

Senators could be chosen by:

- direct election by the people
- appointment by governments
- indirect election, involving the provincial legislatures and the House of Commons.

Each option has potential advantages and disadvantages which should be carefully weighed. Many of the issues which must be addressed raise the question of balance in various ways: balance between federal and provincial governments; between the House of Commons and the Senate; balance in representation among the regions of Canada within the Senate and within Parliament as a whole.

One of the most difficult yet most important questions of this kind is the balance between the powers of the Senate and the method of choosing Senators.

Certain methods of selection would certainly enhance the Senate's public image. But it would be necessary to adjust the Senate's present wide powers to prevent it becoming a source of insurmountable obstruction to the House of Commons and the government.

The powers of the Senate should be just strong enough for it to make its weight felt, where appropriate, but not so strong as to prevent Parliament from taking decisive action where national leadership is required.

Can this ideal balance be achieved in practice? At what point would a limitation on the powers of the Senate begin to undermine the very authority the new method of selection was intended to achieve?

In seeking answers to these and other complex questions, the Committee will hear the views of Canadians from

all regions and all walks of life. Parliament and the Government want to know what changes *Canadians* wish to make.

Governments have had their say, and will have it again. Parliament will play a decisive role in the reform process. Provincial legislatures will contribute to the debate. But now it is time for the people to speak.

APPENDIX I

PROPORTIONAL REPRESENTATION AND ITS POSSIBLE CONSEQUENCES FOR A DIRECTLY ELECTED SENATE

Proportional representation is a term that describes a variety of electoral systems in which the allocation of seats corresponds relatively closely to the parties' share of the popular vote. The means of calculating the seats for each party differs according to the form of proportional representation.

The party list system, in which each party puts forward a list of candidates, is the most widely used form of proportional representation. There are several variations of the list system. In some cases the voter must vote for the party's ordered list. In other cases voters cast a "preference" vote by ordering the candidates on a party list.

Another form of proportional representation is the single transferable vote (STV). Under this system voters number their preferences for candidates of one or more of the parties.

How does a party list system work?

Under the party list system, electoral districts must return more than one member; five members for each district is considered a minimum in order to allow a relatively "proportional" result. To determine how many candidates are to be elected from each political party, a mathematical calculation is performed.

The single transferable vote system

The single transferable vote (STV) system allows voters to choose candidates in order of preference. The calculations

for determining the successful candidates are quite complex. The absolute number of votes needed for a candidate to be elected is determined by dividing the total number of valid votes by the number of seats to be filled plus one, and adding one. Any candidate who meets the quota is declared elected and if that candidate has a surplus of votes a percentage of those votes is transferred to other candidates who have not yet reached the quota. The transfer process continues until all the seats are filled.

Conclusion

In a proportionally elected Senate it would be difficult for any one party to obtain a majority as long as there are three or more relatively strong political parties competing for seats. The different variations in proportional representation systems can be used to favour either large or small parties. A proportionally elected Senate would, however, allow the seats allocated to political parties to correspond more closely to their share of the popular vote, than is now often the case in elections for the House of Commons.

Thus a variety of voices from the different regions might be heard in a Senate reformed along such lines. The question of whether or not the assurance of a one-party majority is necessary is one that would have to be considered along with the other potential advantages and drawbacks of a directly elected Senate.

Le système du vote unique transférable permet aux électeurs de choisir des candidats par ordre de préférence. Les calculs en vue de déterminer les candidats victorieux sont complexes. Le nombre absolu de votes requis pour qu'un candidat soit élu est obtenu en divisant le nombre total des bulletins de vote acceptés par le nombre de sièges à combler plus un, et en additionnant un. Un candidat qui atteint l'indice est déclaré élu et, si ce candidat dispose d'un excédent de votes, un pourcentage de ces votes est accordé aux candidats qui n'ont pas encore obtenu l'indice. Le processus de transfert se poursuit jusqu'à l'attribution de tous les sièges.

Conclusion

Dans un Sénat dont les membres seraient élus à la proportionnelle, il serait difficile pour un parti d'obtenir une majorité aussi longtemps qu'au moins trois partis politiques majeurs se livreraient une lutte serrée aux élections. Les variations de la représentation proportionnelle pourraient servir à favoriser soit les grands, soit les petits partis. Un Sénat élu à la proportionnelle donnerait cependant aux partis politiques un nombre de sièges qui correspondrait plus fidèlement à leur part du vote populaire, que ce n'est souvent le cas dans les élections à la Chambre des communes. Par conséquent, différents points de vue régionaux pourraient ainsi se faire entendre dans un tel Sénat. Mais est-il essentiel ou pas d'avoir l'assurance qu'un parti soit majoritaire au Sénat ? Voilà une question à examiner en faisant le bilan des avantages et des inconvénients possibles d'un Sénat directement élu.

ANNEXE I

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ET SES CONSÉQUENCES POSSIBLES SUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS AU SUFFRAGE DIRECT

L'expression représentation proportionnelle désigne une variété de systèmes électoraux où la répartition des sièges correspond assez étroitement au nombre des voix recueillies par chaque parti. Le mode de calcul des sièges qui reviennent à chaque parti diffère selon le type de représentation proportionnelle.

Le scrutin de liste, où chaque parti dresse une liste de candidats, est la forme la plus répandue de représentation proportionnelle. Il existe divers types de scrutin de liste. Dans certains cas, l'électeur doit voter pour la liste de candidats établie par le parti. Dans d'autres cas, l'électeur peut indiquer un ordre de « préférence » parmi les candidats de la liste du parti.

Le vote unique transférable constitue une autre forme de représentation proportionnelle. Dans ce système, les électeurs indiquent par un chiffre leur ordre de préférence des candidats d'un ou de plusieurs partis.

Le fonctionnement d'un système de scrutin de liste

Dans un système de scrutin de liste, il faut élire plus qu'un membre par district électoral. Il semble qu'il faille compter sur un minimum de cinq membres par district si l'on veut aboutir à un résultat « proportionnel » relatif. Afin de déterminer le nombre de candidats élus de chaque parti, il faut utiliser une formule mathématique.

Une des questions les plus délicates et pourtant les plus importantes demeure l'équilibre à établir entre le pouvoir du Sénat et le mode de sélection des sénateurs. Certaines méthodes de sélection contribueraient certainement à rehausser l'image de marque du Sénat. Il faudrait cependant voir à ajuster les pouvoirs considérables actuels du Sénat dans le but d'éviter qu'il ne devienne une source d'obstruction insurmontable pour la Chambre des communes et le gouvernement.

Le Sénat devrait avoir des pouvoirs juste assez forts pour que son poids se fasse sentir s'il le faut, mais pas si forts qu'il empêche le Parlement d'agir d'une façon décisive lorsque le leadership national s'avère nécessaire.

Peut-on réaliser cet équilibre dans la pratique ? À quel point une limitation de son pouvoir peut-elle arriver à saper l'autorité d'un Sénat que le nouveau mode de sélection devrait établir ?

En cherchant à répondre à ces questions complexes et à d'autres, le comité recevra les points de vue des Canadiens de toutes les régions et de tous les milieux. Le Parlement et le gouvernement veulent connaître les changements désirés par les *Canadiens*.

Les gouvernements ont eu l'occasion de s'exprimer et l'auront de nouveau. Le Parlement jouera un rôle décisif dans le processus de réforme. Les assemblées provinciales prendront part au débat. Mais c'est maintenant au tour des gens de s'exprimer.

Les peuples autochtones — Indiens, Métis et Inuit — sont depuis longtemps sous-représentés dans les institutions politiques nationales.

Chacun des modes de sélection présentés ci-dessus

pourrait sans doute être aménagé de façon à incorporer certains mécanismes de représentation des peuples

autochtones.

Cette question est au nombre des divers points à l'ordre du jour des discussions avec les représentants des organisations autochtones nationales dans le cadre du processus de suivi constitutionnel dont on a convenu à la Conférence des premiers ministres en mars 1983.

Entre-temps, il conviendrait que le comité étudie la

question de la représentation des peuples autochtones, surtout si l'on juge souhaitable que le Sénat reflète la présence de minorités importantes au Canada.

CONCLUSION

Le gouvernement du Canada estime que de toutes les fonctions possibles d'un nouveau Sénat, la représentation régionale s'avère la plus importante. Mais qui doit parler au nom des régions ? Il existe trois options fondamentales.

On peut choisir les sénateurs :

- par suffrage direct,
- par nomination par les gouvernements,
- par suffrage indirect par le biais des assemblées provinciales et de la Chambre des communes.

Chaque option présente des avantages et des désavantages qui doivent être soigneusement examinés. Plusieurs questions à soulever concernent des problèmes d'équilibre, tels que l'équilibre à établir entre les gouvernements provinciaux et fédéral, entre la Chambre des communes et le Sénat, ainsi que l'équilibre dans la représentation des régions canadiennes au sein du Sénat et du Parlement.

influera également sur le *pouvoir* relatif de chacune de ces provinces ou régions.

Les pays à régime fédéral n'utilisent pas habituellement la représentation selon la population comme base de répartition des sièges à la Seconde Chambre. Ils font plutôt appel soit à la représentation *égale*, soit à la représentation *ajustée*.

Plusieurs propositions de réforme font état d'une forme de représentation ajustée qui tendrait à favoriser les provinces plus petites.

En raison des grandes différences entre les provinces, la représentation égale pour chaque province a été rejetée par les Pères de la Confédération qui lui ont préféré la représentation *régionale* égale.

Si le comité recommande de conserver le système régional, il devra examiner s'il y a lieu d'établir quatre ou cinq régions (la Colombie-Britannique constituant la cinquième région, tel qu'il a été proposé par le gouvernement de cette province).

La dualité anglaise et française du Canada est une autre considération — tout aussi capitale aujourd'hui qu'au moment de la Confédération.

Le gouvernement du Canada privilégie une certaine forme de représentation ajustée puisqu'elle tiendrait compte des usages passés et des différences linguistiques et démographiques des provinces.

Nombre de sénateurs

La question du nombre de sénateurs est étroitement reliée à la répartition des sièges. Le nombre de sénateurs pourrait influencer sur le mode de délibération du nouveau Sénat et sur la façon dont serait perçu son rôle de défenseur des points de vue régionaux et autres. Ainsi, selon une représentation proportionnelle quelconque, on présenterait une plus grande variété de points de vue régionaux à mesure qu'augmenterait le nombre de sénateurs.

De l'avis du gouvernement, si on juge souhaitable de refléter la diversité des intérêts de l'ensemble du pays et des régions, le nombre de sénateurs ne devrait pas être de beaucoup inférieur à ce qu'il est présentement et il pourrait même être augmenté quelque peu.

La répartition des sièges du Sénat sur le plan provincial ou régional est une question importante. Le « poids » de chaque province ou région au Sénat aura non seulement une importance symbolique pour les habitants concernés mais il

RÉPARTITION DES SIÈGES

Plusieurs propositions de réforme accordaient au Sénat certaines responsabilités dans des domaines qui intéressent directement les provinces et les régions, par exemple :

- l'approbation des nominations à la Cour suprême et à divers organismes fédéraux ;
- l'approbation du recours au pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de juridiction provinciale ;
- la ratification de l'utilisation de certains pouvoirs fédéraux qui l'emportent sur la juridiction des provinces, tels le pouvoir d'urgence ;
- l'approbation de la législation touchant les droits linguistiques ;
- la ratification de traités internationaux, notamment ceux qui touchent les domaines de compétence provinciale.

Autres pouvoirs

La durée du droit de veto suspensif constitue un point important qui affectera l'équilibre de pouvoir entre les deux chambres du Parlement. Un veto de courte durée favorisera la Chambre des communes, un veto de longue durée renforcera le Sénat.

Plus souvent que par le passé, appui du public utiliserait probablement son droit de veto, mais un nouveau Sénat qui jouirait d'un plus grand appui du public utiliserait probablement son droit de veto. Ceci constituerait une réduction du pouvoir formel des sénateurs, mais un nouveau Sénat qui jouirait d'un plus grand appui du public utiliserait probablement son droit de veto. Ceci constituerait alors loi sans le consentement du Sénat. Cette période de temps limitée. Par la suite, la Chambre des communes pourrait adopter une seconde fois le projet qui ou simplement ne pas l'étudier — mais seulement pour une vertu de ce droit le Sénat pourrait rejeter un projet de loi

La plupart des récentes propositions touchant la réforme du Sénat optent pour la réduction de son droit de veto actuel et recommandent un droit de veto suspensif. En

Le Sénat conserverait également le pouvoir de retarder ou de refuser les projets de loi du gouvernement, mais il faut peser soigneusement quelle étendue donner à ces pouvoirs.

On s'accorde généralement pour dire que le nouveau Sénat continuera à examiner et à réviser les projets de loi adoptés par la Chambre des communes. Compte tenu de la complexité de certains projets de loi, il se peut qu'un « second regard » soit plus que jamais nécessaire.

Pouvoir d'examen des projets de loi

on risque l'impasse.

accomplir son travail mais il ne doit pas en avoir trop, sinon nouveau Sénat. Le Sénat doit détenir assez d'autorité pour mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs formels du bre entre l'autorité qui pourrait découler d'un nouveau Selon toute évidence, il faudra assurer un juste équilibre entre l'autorité qui pourrait découler d'un nouveau

est justifiée.

les sénateurs estimeraient que l'utilisation de ces pouvoirs Sénat et la Chambre des communes à une impasse puisque tion généralement mieux acceptée pourraient conduire le D'autre part, des pouvoirs étendus et un mode de sélection

inutiles.

vrait comme un salon où l'on se perd en bavardages direct mais n'avait que peu de pouvoirs, le public le perce- À titre d'exemple, si le Sénat était élu au suffrage vra la légitimité de la Seconde Chambre.

que son mode de sélection sur la façon dont le public perce- En effet, les pouvoirs du Sénat influeront tout autant *mode de sélection.*

Les attributions du Sénat importent tout autant que son

POUVOIRS DU NOUVEAU SÉNAT

Le comité doit déterminer quelle durée permettra aux sénateurs de s'acquitter efficacement des fonctions qui pourraient leur incomber au sein d'un nouveau Sénat.

Les sénateurs devraient-ils être nommés pour une période fixe (de six ans peut-être comme en Australie) ou pour une période reliée de quelque façon à la durée d'une législature provinciale ou d'un Parlement fédéral ? La réponse à cette question dépendra du mode de sélection des sénateurs et du rôle qu'ils auront à jouer.

Ceux qui privilégient le rôle d'examen des projets de loi penchent plutôt pour un mandat plus long de façon à attirer au Sénat des gens de talent et à leur permettre d'acquérir l'expérience et la compétence voulues. Par ailleurs, ceux qui privilégient le rôle de représentation régionale tendent à favoriser un mandat plus court de manière à ce que les sénateurs puissent se tenir au courant de l'orientation générale de la région ou la province qu'ils représentent.

La durée du mandat variera en partie suivant le mode de sélection retenu mais chaque mode se prête à une certaine souplesse. On admet généralement que la durée du mandat des sénateurs nommés (quelle que soit la formule de nomination) devrait être moins longue qu'elle ne l'est actuellement.

DURÉE DU MANDAT

simples, le nouveau Sénat ne doit pas avoir le pouvoir de renverser le gouvernement ; ce pouvoir doit demeurer la prérogative de la Chambre des communes. Dans un système basé sur la représentation proportionnelle, l'incidence sur le fonctionnement du régime parlementaire pourrait même être plus importante parce que le parti au pouvoir n'aurait que rarement la majorité au Sénat, alors qu'un parti d'opposition pourrait y parvenir à l'occasion. On se doit d'étudier soigneusement cette possibilité d'absence d'appui majoritaire au Sénat pour le gouvernement en place, surtout en considérant les pouvoirs du Sénat. Le gouvernement attend avec impatience les conclusions du comité mixte sur cette question.

Il est possible que cette formule permette au Sénat de rehausser son rôle de tribune régionale et aux partis politiques nationaux de renforcer leur présence dans les régions où ils sont actuellement sous-représentés.

Par contre, cette formule ne contribuerait pas à renforcer le rôle unificateur des partis nationaux à moins de préciser l'élection de sénateurs aussi bien par le Parlement national que par les provinces. Certains partis sont peut-être peu ou pas représentés dans certaines assemblées législatives provinciales. Ainsi, il serait possible de n'avoir que peu de sénateurs libéraux de l'Ouest et même aucun progressiste-conservateur du Québec (le parti étant absent de la scène électorale provinciale). En l'occurrence, le système des partis nationaux ne s'en trouverait pas amélioré, et le Sénat ne représenterait que des partis strictement provinciaux.

Bien que l'élection au suffrage indirect selon une représentation proportionnelle combinée à un mode de sélection partagé par les deux ordres de gouvernement présente quelques inconvénients, elle n'en constitue pas moins une méthode intéressante qui permettrait au Sénat de rehausser d'une manière significative son rôle de représentant des différents points de vue régionaux.

Election au suffrage direct

Depuis quelques années, on s'intéresse davantage aux possibilités qu'offre l'élection directe des sénateurs, et l'idée semble gagner de plus en plus d'appui.

Dans un sondage national réalisé pour le compte de la Canada West Foundation en 1981, 61 % des personnes interrogées se sont prononcées en faveur d'un Sénat élu par la population.

S'il était élu, le Sénat serait en mesure de parler directement au nom de la *population* des diverses régions plutôt qu'au nom des *partis* politiques ou des *gouvernements* provinciaux.

Si le Sénat offrait à la population des régions les moins peuplées une plus grande possibilité de participation politique, il contribuerait sans doute à renforcer dans l'esprit des gens le rôle du Parlement national et du gouvernement.

L'élection indirecte des sénateurs, soit par l'assemblée législative des provinces, soit par le Parlement *et* les assemblées provinciales, constitue également une possibilité. Aux États-Unis, les sénateurs étaient élus par les corps législatifs des États jusqu'en 1913, alors que l'élection au suffrage direct fut adoptée.

Dans une fédération à régime parlementaire, il importe de noter que l'élection par les assemblées, le Parlement, ou par les deux, pourrait en pratique équivaloir à la nomination par les gouvernements, sauf s'il y a des dispositions prévoyant une formule de *représentation proportionnelle*.

En 1978, le gouvernement fédéral a présenté un projet de loi contenant une telle disposition. Le choix des sénateurs devait se faire en fonction du vote populaire recueilli par les partis politiques lors des élections fédérales et provinciales les plus récentes.

Election au suffrage indirect

La plupart des tenants de cette méthode font valoir qu'elle contribuerait à améliorer les relations fédérales-provinciales et à réduire les tensions. Cela n'est pas certain, et d'ailleurs le prix à payer est peut-être trop élevé. S'il était investi de pouvoirs étendus, le nouveau Sénat pourrait devenir une source permanente d'obstruction, surtout si la majorité partisane au Sénat différerait de celle de la Chambre des communes. En l'occurrence, les tensions entre les deux ordres de gouvernement pourraient augmenter.

national.

provinciaux de jouer un rôle en permanence au Parlement national, il convient de permettre aux gouvernements souci de faire participer les provinces au processus décisionnel relatives à celles-ci. Mais on peut se demander si, par d'intérêt mutuel, et même de participer à certaines décisions d'être au moins consultées au sujet des questions. Nombreux sont ceux qui estiment que les provinces ont le droit d'accepter une telle confusion des compétences.

Rien ne permet d'affirmer que les Canadiens seraient disposés à accepter une telle confusion des compétences.

Sénat deviendrait en quelque sorte une conférence inter-gouvernementale semi-permanente.

absolu sur les questions d'intérêt fédéral-provincial. Le

envers le Sénat et à augmenter la représentativité

Toutefois, le gouvernement du Canada estime qu'une légère modification du mode actuel de nomination par le gouvernement fédéral ne suffirait pas à renforcer l'appui du public en faveur du Sénat, surtout en tant que Chambre de représentation régionale.

Nomination par les gouvernements fédéral et provinciaux — À ce sujet, on a proposé deux méthodes différentes.

La première voulait que le gouvernement fédéral continuât de procéder à toutes les nominations, mais qu'un certain nombre de sénateurs fussent choisis à partir d'une liste de candidats soumise par les gouvernements des provinces ou des territoires. La seconde prévoyait certaines nominations directes par les gouvernements provinciaux, les autres nominations revenant au gouvernement fédéral.

Les nominations conjointes favoriseraient l'expression au Sénat d'une plus grande variété de points de vue ainsi que l'exercice en profondeur du rôle de révision législative.

Cependant, si les sénateurs étaient choisis de l'une ou l'autre manière, le Sénat ne serait peut-être pas généralement reconnu comme une chambre où s'expriment les points de vue de la population des diverses régions. À tout prendre, il n'est pas certain qu'une telle méthode répondrait aux besoins qu'éprouvent les Canadiens de se sentir vraiment représentés à la Seconde Chambre.

Nomination par les gouvernements provinciaux — La suggestion voulant que les gouvernements provinciaux nomment les sénateurs exclusivement est venue de diverses sources, notamment les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, l'Association du barreau canadien et la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne.

On a fait valoir certains avantages que comporte cette méthode, dont une coordination plus étroite entre les gouvernements fédéral et provinciaux en vue de l'élaboration des politiques.

Mais même si ce genre de réforme devait améliorer les communications intergouvernementales (ce qui n'est pas évident), il en résulterait un Parlement national radicalément différent de ce qu'il est aujourd'hui, surtout si le Sénat disposait de pouvoirs étendus comme un droit de veto

certain point à améliorer la perception de la population

Il est possible que ces mesures contribuent jusqu'à un renouvellement plus fréquent des membres du Sénat.

la fonction législative et de favoriser du même coup un leur permettre d'acquiescer l'expérience voulue pour exercer pour une période définie, par exemple dix ans, en vue de politiques. On a aussi proposé de nommer les sénateurs tés ou la représentation proportionnelle des grands partis nis, comme la représentation garantie de certaines minorités en adoptant un certain nombre de critères clairement définissables de modifier les méthodes actuelles de nomination

La nomination par le gouvernement fédéral — Il serait

- la nomination par les gouvernements provinciaux.
 - la nomination par les gouvernements fédéral et provinciaux ;
 - la nomination par les gouvernements fédéral et provinciaux ;
 - la nomination par le gouvernement fédéral, comme c'est le cas actuellement ;
- Il existe trois formules de nomination :

Nomination

La présente section porte sur les trois principaux modes de sélection des sénateurs : nomination, élection au suffrage indirect et élection au suffrage direct.

MODES DE SÉLECTION DES SÉNATEURS

solution.

plexes auxquelles le comité sera appelé à trouver une

Ce ne sont là que quelques-unes des questions auxquelles doivent-ils y obtenir une représentation spéciale ?

tion de la langue et de la culture ? Les peuples autochtones Sénat. Le Sénat doit-il jouer un rôle spécial dans la protection de sélection des sénateurs et les pouvoirs du nouveau tés pourrait aussi influencer sur la répartition des sièges, le

Le point de vue du comité sur la protection des minorités de régions sera-il de quatre ou de cinq ?

nombre de représentants ? Dans le second cas, le nombre moins peuplées ou attribuer à chaque province le même

PRINCIPALES FONCTIONS DU NOUVEAU SÉNAT

Avant d'aborder des questions comme le mode de sélection des sénateurs et la répartition des sièges, le comité voudra peut-être se pencher sur la question fondamentale suivante : quelles devraient être les principales fonctions du Sénat compte tenu de la réalité canadienne ? La réponse à cette question permettrait sans doute de trouver une solution aux questions relatives à la sélection et aux pouvoirs des sénateurs, et à la représentation.

Le gouvernement fédéral est d'avis qu'il convient de préserver les principes fondamentaux du régime parlementaire au Canada. En d'autres mots, le gouvernement doit continuer de rendre des comptes à la Chambre des communes et doit conserver sa confiance. Ainsi, l'existence du gouvernement ne doit pas dépendre de l'appui de la majorité au Sénat. Celui-ci doit jouer un rôle complémentaire et non compétitif, et cette exigence limite les choix à envisager. Les fonctions de la Seconde Chambre transformée pour mieux répondre aux besoins actuels du Canada pourraient comporter entre autres :

- l'examen des mesures législatives adoptées par la Chambre des communes, la présentation de certains projets de loi afin de réduire la charge de travail de la Première Chambre, et la tenue d'enquêtes ;
- la représentation régionale sur un plan autre que celui de la population ;
- la représentation des minorités et la protection de leurs droits ;
- les relations intergouvernementales.

Après avoir convenu des fonctions à confier au nouveau Sénat, le comité voudra peut-être évaluer leur importance relative. Cette démarche l'aidera à prendre des décisions sur d'autres sujets tels que le mode de sélection des sénateurs, les pouvoirs du Sénat et la répartition des sièges.

Si le comité met l'accent sur la représentation régionale par exemple, il lui faudra considérer l'importance de ce geste sur la répartition des sièges. La représentation au Sénat doit-elle être fonction des provinces ou des régions ? Dans le premier cas, faut-il privilégier les provinces les

« Nos amis du Bas-Canada ont convenu de la condition. »

l'expression qu'ils puissent jouir de l'égalité à la Chambre haute. Nous n'en serions jamais arrivés à un accord sans avoir satisfait à cette condition. »

Depuis la Confédération, on a ajouté au Sénat 24 sièges pour les quatre provinces de l'Ouest, six pour Terre-Neuve, un pour le Yukon et un autre pour les territoires du Nord-Ouest.

Le Sénat s'est fort bien acquitté de sa fonction d'examen, de révision et d'amélioration des mesures législatives adoptées par la Chambre des communes. De plus, par le biais de comités chargés au cours des ans d'examiner diverses questions, les sénateurs ont apporté une contribution importante à l'élaboration des politiques.

Cependant, on s'entend généralement pour dire que le Sénat s'est acquitté avec moins d'efficacité de son rôle de représentation régionale, cette lacune étant attribuable en partie au mode de nomination de ses membres.

La longue durée du mandat des sénateurs et le fait qu'ils sont nommés exclusivement par le gouvernement fédéral ont affaibli la capacité du Sénat d'agir en tant que représentant des régions du Canada et d'être perçu comme tel.

En premier lieu, un représentant régional efficace doit être sensible aux points de vue et aux intérêts des résidents de sa région. Or il n'est pas toujours facile au cours d'un mandat de longue durée de conserver intégralement cet état d'esprit. Par ailleurs, les sénateurs ne sont pas tenus de rendre des comptes à leurs commettants qui n'ont ainsi aucun moyen de porter un jugement sur les actes de leurs représentants.

Chose certaine, le Sénat manque d'appui auprès du public. Les sénateurs, qui n'ignorent pas ce fait, hésitent de plus en plus à faire appel aux pouvoirs étendus que leur confère la Constitution. Ceci a eu pour effet d'amoindrir le pouvoir du Sénat de modifier la législation et de restreindre son rôle de représentation régionale.

et provinciaux avant d'apporter quelque changement que ce soit. Selon la Constitution, la réforme du Sénat est assujettie à l'approbation du Parlement du Canada et à celle d'au moins sept provinces représentant 50 % ou plus de la population canadienne.

LE SÉNAT CANADIEN

La plupart des pays et pratiquement tous les États fédéraux disposent d'un Parlement national composé d'une Chambre basse et d'une Chambre haute nommée habituellement la Seconde Chambre.

Au Canada, le Sénat constitue la Seconde Chambre, et comprend 104 sièges. C'est le gouverneur général qui, sur l'avis du premier ministre, nomme les Sénateurs.

Au moment de sa création par les Pères de la Confédération, le Sénat devait selon eux remplir deux grands rôles. Le premier était d'examiner les mesures législatives adoptées par la Chambre des communes et de procéder à un « second examen modéré et réfléchi » des projets de loi.

Le second rôle consistait à protéger les intérêts régionaux. Au terme d'un débat prolongé et laborieux, les Pères de la Confédération ont convenu d'attribuer un même nombre de sièges, c'est-à-dire 24, à chacune des trois régions composant alors le Canada : l'Ontario, le Québec et les provinces maritimes. Les représentants du Bas-Canada, devenu plus tard le Québec, ont fermement réclame l'égalité de la représentation au Sénat pour faire contrepoids au principe de la représentation selon la population qui était appliqué à la Chambre des communes. À l'époque, le Québec y comptait 65 sièges tandis que l'Ontario en avait 82.

Les historiens considèrent que cet accord sur la représentation au Sénat s'est avéré l'élément décisif qui a rendu possible la Confédération. L'un des Pères de la Confédération, M. George Brown, en donne l'explication suivante :

Un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a été chargé de trouver les moyens de procéder à la réforme du Sénat du Canada.

Pourquoi la réforme du Sénat s'impose-t-elle ?

La réponse à cette question figure dans le mandat même du comité : « ... de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du Canada et serve à renforcer le pouvoir du Parlement de parler et d'agir au nom des Canadiens du pays tout entier ».

Ajoutons que les Canadiens désirent la réforme du Sénat. À en juger par le nombre de propositions présentées récemment, le public n'a jamais autant manifesté d'intérêt pour la question.

En réalité, le Sénat n'a pas été perçu par la population comme étant effectivement une tribune des intérêts régionaux, l'une des fonctions qui étaient à l'origine de la création de la Seconde Chambre. C'est pourquoi les Canadiens se demandent de quelle façon améliorer le Sénat et en faire une institution qui permette à toutes les régions d'obtenir voix au chapitre dans la conduite des affaires nationales. La réforme du Sénat constitue la seconde étape logique du processus de réforme constitutionnelle, la première s'étant achevée l'an dernier avec le rapatriement de la Constitution et l'adoption de la Charte des droits et libertés.

Comme la participation du public est un aspect important du processus, le comité tiendra des audiences et consultera les Canadiens de toutes les régions du pays. Il sera en mesure de recevoir les points de vue des Canadiens et de convoier le grand public à discuter des pouvoirs, du rôle et des fonctions du Sénat qui restent à définir, en plus d'examiner le mode de sélection de ses membres.

Lorsque l'on connaîtra les souhaits des Canadiens et que le comité aura présenté ses recommandations, il faudra qu'il y ait des discussions entre les gouvernements fédéral

Table des matières

Page

5	INTRODUCTION.....
6	LE SÉNAT CANADIEN.....
9	PRINCIPALES FONCTIONS DU NOUVEAU SÉNAT.....
10	MODES DE SÉLECTION DES SÉNATEURS.....
10	Nomination
12	Election au suffrage indirect.....
13	Election au suffrage direct.....
15	DURÉE DU MANDAT
16	POUVOIRS DU NOUVEAU SÉNAT
16	Pouvoir d'examen des projets de loi
17	Autres pouvoirs
17	RÉPARTITION DES SIÈGES.....
18	Nombre de sénateurs.....
19	REPRÉSENTATION DES PEUPLES AUTOCHTONES.....
19	CONCLUSION.....

Annexe I

21	LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ET SES CONSÉQUENCES ÉVENTUELLES SUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS AU SUFFRAGE DIRECT.....
----	--

LA RÉFORME DU SÉNAT

Document de travail

(Sommaire)

Préface

Ce sommaire résume les principaux points du document de travail sur la réforme du Sénat présenté au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes sur la réforme du Sénat par le ministre de la Justice, l'honorable Mark MacGuigan, le 16 juin 1983. Le gouvernement du Canada en assure la publication en vue de favoriser un débat public sur la question.

On peut se procurer d'autres exemplaires de ce sommaire ou un exemplaire du document de travail en s'adressant à :

Publications Canada
CP 1986, succursale B
Ottawa (Canada)
K1P 6G6



Gouvernement
du Canada
Government
of Canada

LA RÉFORME DU SÉNAT

DOCUMENT DE TRAVAIL



Le ministre de la Justice,
l'honorable Mark MacGuigan

Canada